



**You have downloaded a document from  
RE-BUŚ  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

**Author:** Marzena Wolińska, Anna Mazelon

**Citation style:** Wolińska Marzena, Mazelon Anna. (2013). Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej" (S. 207-216). Katowice : Forma Studio; Uniwersytet Śląski w Katowicach.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

# Marzena Wolińska, Anna Mazelon

## Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

### 1. Uwagi ogólne

Agencje to państwowe jednostki organizacyjne, które są usytuowane na szczeblu centralnym.<sup>670</sup> Działają jako formy publicznoprawne, bądź też prywatnoprawne. Ich głównym celem jest dążenie do zwiększenia efektywności wykonywanych zadań publicznych.<sup>671</sup> Instytucje te podlegają lub też są nadzorowane zwykle bezpośrednio przez ministrów, którzy kierują działami administracji rządowej.<sup>672</sup> Wspomnieć należy, iż każda z agencji działa na innych zasadach oraz została odrębnie i w inny sposób umieszczona w strukturze całego systemu administracji publicznej.<sup>673</sup>

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych działa jako specjalistyczna agenda rządowa, która inicjuje, a jednocześnie doskonali działania związane z rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz ich profilaktyką w kraju. Współpracuje między innymi z organizacjami pozarządowymi. Współdziała również z administracją samorządową, która jest zobowiązana do wdrażania programów profilaktycznych, jak również naprawczych w społecznościach lokalnych.<sup>674</sup> Współpraca z Gminnymi Komisjami Rozwiązywania Problemów Alkoholowych odbywa się na zasadzie zaleceń metodycznych, doradztwa oraz pomocy przy wyborze właściwej metodologii działania w codziennej pracy.<sup>675</sup>

W tym miejscu należy wspomnieć o alkoholizmie, głównym kierunku walki Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Zdaniem Światowej Organizacji Zdrowia alkohol występuje na wysokim, bo trzecim miejscu spośród czynników stanowiących ryzyko dla zdrowia ludzkiego. Dane są przerażające i wskazują, iż w Polsce nadużywa alkoholu około 2,8-3,5 mln osób, w tym spora liczba jest uzależniona od tego środka. Zaznaczyć trzeba, iż przedstawione dane nie uwzględniają pochodzącego z nielegalnego źródła alkoholu. Należy zatem przyjąć, iż liczba uzależnionych od alkoholu jest znacznie wyższa niż wskazują na to przedstawione wskaźniki. Niepokój budzi również stopniowe, jednak stale występujące, obniżanie się wieku inicjacji alkoholowej, dotyczące obecnie dzieci w wieku 10-13 lat.<sup>676</sup>

Alkohol nie tylko działa negatywnie na osobę nadmiernie pijącą, czyli osobę spożywającą alkohol w ilościach przekraczających krajową normę, ale również na otoczenie tej osoby. Utrudnia on bowiem kontakty z otoczeniem, sprzyja zatraceniu sprawności społecznej, a to z kolei zakłóca odgrywanie przez ludzi poszczególnych ról społecznych w środowisku. Literatura wskazuje

**670** J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 4 wydanie, Warszawa 2010, s. 119.

**671** I. Lipowicz (w:) M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne, Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 237.

**672** E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 2009, s. 293.

**673** J. Zimmermann, *Prawo administracyjne* ..., s. 119.

**674** <http://www.parpa.pl> [dostęp na dzień: 18 maja 2013r]

**675** D. Lebowa, W. Maciejko, *Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011, s. 65.

**676** B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 569 i n.

także na sytuacje, w których alkohol jest czynnikiem sprzyjającym popełnianiu przestępstw, a więc przedstawia się jego aspekt kryminologiczny.<sup>677</sup>

Od dawien dawna uważano alkohol za źródło zła, wszelkich nieszczęść oraz tragedii. Przyjmuje się także, że w wielu przypadkach alkohol sprzyja popełnianiu zabójstw, stosowaniu przemocy w postaci takiej jak uszkodzenia ciała drugiej osoby, znęcanie się nad dziećmi lub współmałżonkiem, a także przestępstwom natury seksualnej oraz podpaleniom.<sup>678</sup>

W związku ze stale narastającym problemem społecznym jakim jest alkoholizm, ustawodawca postanowił wprowadzić do systemu takie rozwiązanie, które pozwoliłoby i miałoby na celu walkę z tym problemem i ograniczyłoby ilość osób nadmiernie spożywających alkohol. Walka ta polegała na kompleksowym określeniu zagadnień związanych z profilaktyką oraz rozwiązywaniem problemów alkoholowych, a także wskazaniem podmiotów zobowiązanych do fachowej realizacji tych zadań. Do walki z alkoholizmem zobowiązane zostały organy administracji rządowej oraz organy administracji samorządowej, organizacje pozarządowe, a także Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Pomimo wyznaczenia podmiotów zobowiązanych do tych działań, nadal brakowało instytucji koordynującej działania związane z alkoholizmem, nie tylko w płaszczyźnie doradztwa, ale również w szerszym zakresie działania. W konsekwencji utworzono taką jednostkę, która poprzez otrzymywane na funkcjonowanie środki z budżetu państwa, a dokładniej budżetu Ministra Zdrowia oraz swoje liczne kompetencje miała stawić czoło ciągle narastającemu problemowi alkoholizmu. Agencja działa w oparciu o plan finansowy, który stanowi podstawę jej gospodarki finansowej.<sup>679</sup>

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych to jednostka budżetowa<sup>680</sup>, podporządkowana z znaczeniu ustrojowym ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Podporządkowanie to przejawia się w różnych aspektach, między innymi w nadawaniu Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych statutu, który określa organizację Agencji oraz powoływaniu, jak również odwoływaniu dyrektora tejże Agencji. Brak samodzielnego powoływania jej organu kierowniczego, a zarazem wykonawczego oraz brak autonomii statutowej wskazują na silne uzależnienie od ministra właściwego do spraw zdrowia. Przepisy statutowe Agencji nakładają na nią obowiązek sporządzania sprawozdań wskazujących wykonanie działań gromadzenia środków publicznych oraz ich rozdzielania.<sup>681</sup> Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych nie posiada osobowości prawnej, czyli zdolności do nabywania uprawnień oraz obowiązków z zakresu prawa cywilnego. W konsekwencji, aby zapewnić swój udział w obrocie cywilnoprawnym musi korzystać z osobowości prawnej właściwej dla Skarbu Państwa. Oznacza to, iż w sferze stosun-

ków cywilnoprawnych działa w imieniu, jak również na rzecz Skarbu Państwa.<sup>682</sup> Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zastąpiła istniejącą wcześniej Komisję do Spraw Przeciwdziałania Alkoholizmowi. Komisja ta była organem opiniodawczym oraz doradczym Prezesa Rady Ministrów, jak rów-

<sup>677</sup> A. Gaberle, *Patologia społeczna*, Warszawa 1993, s. 287 i n.

<sup>678</sup> B. Hołyst, *Kryminologia ...*, s. 571.

<sup>679</sup> A. Tomasiak (w.): B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkievicz, *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, 2012, Legalis.

<sup>680</sup> Dz.U. 1982 nr 35 poz. 230.

<sup>681</sup> A. Tomasiak (w.): B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkievicz, *Administracja publiczna ...*, 2012, Legalis.

<sup>682</sup> I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, doktryna, orzecnictwo*, Zakamycze 2002, s. 64.

niez Rady Ministrów. Na jej czele stał przewodniczący, który był powoływany spośród Rady Ministrów, a przez Prezesa Rady Ministrów.<sup>683</sup>

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych działa poprzez wyspecjalizowany personel oraz prowadzoną profesjonalną działalność usługową, jak również koordynowanie licznych zadań. Do usług świadczonych przez Agencję zaliczyć można działania polegające na prowadzeniu szkoleń z zakresu walki z alkoholizmem, wykonywaniu ekspertyz dotyczących problemu zjawiska alkoholizmu, wydawaniu publikacji informacyjnych na temat alkoholu i skutków jego nadmiernego spożycia oraz prowadzeniu prac nad nowymi technologiami oddziaływań. Działania administracyjne i koordynujące cechują się wspieraniem prowadzonych prac legislacyjnych, wykonywaniem baz danych związanych ze zjawiskiem alkoholizmu, monitorowaniu nadzoru odwykowego, opracowywaniem standardów prowadzonych usług oraz koordynowaniu zleconych zadań.<sup>684</sup>

## **2. Podstawy prawne działania Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych**

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych działa na podstawie kilku aktów prawnych. Podstawowym aktem powszechnie obowiązującym, określającym cele oraz zadania Agencji, a także jej miejsce w strukturze administracji scentralizowanej jest ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.<sup>685</sup> Agencja utworzona została na podstawie zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 czerwca 1993 roku. Do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, została wprowadzona nowelizacją z 12 września 1996 r.<sup>686</sup> Od 29 grudnia 1996 r. do tej pory działa na podstawie aktu powszechnie obowiązującego. Od momentu jej powstania minęło kilkanaście lat. Spowodowało to, iż przepisy dotyczące Agencji były już kilkakrotnie zmieniane i nowelizowane. Wprowadzone modyfikacje wynikały z konieczności zaktualizowania, a także wymogu uporządkowania nazewnictwa właściwych ministrów, czy też dotyczyły usystematyzowania procedury naboru na stanowisko dyrektora Agencji. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na ustawę nowelizacyjną z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłacie skarbowej<sup>687</sup>, która wprowadziła możliwość rozszerzenia kompetencji Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Nowe uprawnienia dane przez ustawodawcę dotyczą możliwości występowania przez Agencję przed sądem po stronie oskarżyciela publicznego. Nowością było także uprawnienie do podejmowania interwencji w przypadku enumeratywnie naruszonych przepisów ustawy.<sup>688</sup> Do interwencji tych zaliczyć można naruszenia przepisów takich jak zakaz reklamy oraz promocji w kraju napojów alkoholowych, wyłączając piwo, którego reklama, jak również promocja jest dozwolona po spełnieniu ustawowych warunków. Możliwość podjęcia

<sup>683</sup> A. Tomasiak (w.): B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Administracja publiczna* ..., 2012, Legalis.

<sup>684</sup> <http://www.parpa.pl>, [dostęp na dzień: 18 maja 2013r.].

<sup>685</sup> Dz.U. 1982 nr 35 poz. 230.

<sup>686</sup> Dz.U. 1996 nr 127 poz. 593.

<sup>687</sup> Dz.U. 2001 nr 60 poz. 610.

<sup>688</sup> A. Tomasiak (w.): B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Administracja publiczna* ..., 2012, Legalis.

interwencji wynikała także z nadużycia przepisów ustawy dotyczących zakazu sprzedaży, jak również zakazu podawania napojów alkoholowych tym, po których zachowaniu stwierdzić można, iż znajdują się w stanie nietrzeźwości, bądź też osobom do lat 18. Nie należy zapominać, iż zabrania się również sprzedaży napojów alkoholowych na kredyt lub pod zastaw.<sup>689</sup>

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych działa także na podstawie aktów wewnętrznie obowiązujących, które mają na celu dookreślić i uszczegółowić jej zakres działania. Jednym z takich aktów jest Statut Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, który został nadany zarządzeniem Ministra Zdrowia z 14 czerwca 2010 r. w sprawie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.<sup>690</sup> Statut Agencji wskazuje na jej siedzibę, jaką jest Warszawa. Określa także obszar jej działania, którym jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również wskazuje na komórki organizacyjne i zasady finansowania Agencji. Poza statutem, źródłem prawa wewnętrznie obowiązującego w Agencji jest regulamin organizacyjny. Regulamin nadany został zarządzeniem Ministra Zdrowia z 14 czerwca 2010 r. w sprawie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.<sup>691</sup> Adresowany jest do określonego kręgu osób, które są podporządkowane organizacyjnie. Podobnie jak statut, regulamin konkretyzuje zadania Agencji, uszczegóławia kompetencje dyrektora oraz zastępców dyrektora Agencji. Jednak należy pamiętać, iż w doktrynie pojęcia statutu oraz regulaminu nie są rozumiane jednolicie.<sup>692</sup> W tym przypadku należy uznać, iż statut „ogólnie rzecz biorąc zawiera normy podstawowe informujące o nazwie, celu, organach i zakresie działania, natomiast regulamin bardziej szczegółowo określa, jak wykonywane są poszczególne czynności i zawiera w większości normy porządkowe”.<sup>693</sup>

### **3. Struktura organizacyjna Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych**

Zgodnie ze statutem Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jest państwową jednostką budżetową, podlegającą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia<sup>694</sup>. Jak wynika z art. 3 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi pracami Agencji kieruje dyrektor powoływany przez ministra właściwego do spraw zdrowia, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru<sup>695</sup>. Odpowiada on za prawidłowe i sprawne funkcjonowanie Agencji<sup>696</sup>. Dyrektor kieruje nią, korzystając z pomocy zastępcy dyrektora i głównego księgowego, a także reprezentuje ją na zewnątrz<sup>697</sup>. Jego kompetencje zostały precyzyjnie opisane w Regulaminie Organizacyjnym

PARPA. I tak w szczególności jest on odpowiedzialny za realizację zadań Agencji, zarządzanie jej majątkiem, sporządzanie rocznych planów finansowych i sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych oraz ich rozdysponowania. Ustala i nadzoruje przestrzeganie regulaminu pracy, zapewnia

<sup>689</sup> Dz.U. 1982 nr 35 poz. 230.

<sup>690</sup> Załącznik do Dz. Urz. Ministra Zdrowia Nr 8, poz. 48.

<sup>691</sup> Ibidem.

<sup>692</sup> A. Tomasiak (w:) B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Administracja publiczna* ..., 2012, Legalis.

<sup>693</sup> G. Jabłońska, *Prawo samorządowe w praktyce. Struktury i formy działania organów i jednostek organizacyjnych gminy samorządowej*, Gdańsk 1997, s. 333

<sup>694</sup> Statut PARPA

<sup>695</sup> T.j. Dz. U. 1982 Nr 35 poz. 230 ze zm.

<sup>696</sup> Regulamin organizacyjny PARPA

<sup>697</sup> Statutu PARPA

nadzór nad bezpieczeństwem i higieną pracy, ochroną przeciwpożarową i dyscypliną pracy w Agencji, a także ustala procedury kontrolne. Ponadto posiada szczególną kompetencję do występowania przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego. Jak zauważa A. Tomasiak dyrektor Agencji posiada władztwo publicznoprawne w zakresie wywoływania proceduralnych skutków prawnych w postępowaniu karnym<sup>698</sup>. Oprócz tego ma kompetencje do powoływania stałych lub doraźnych komisji, zespołów lub rad jako organów pomocniczych lub opiniodawczo – doradczych. Jest on uprawniony do wydawania zarządzeń wewnętrznych dotyczących działalności Agencji. Dyrektor jest nadto przełożonym pracowników Agencji, toteż wykonuje w stosunku do nich czynności z zakresu prawa pracy.

W celu zapewnienia lepszej organizacji pracy struktura PARPA została podzielona na komórki organizacyjne, które stanowią jej najmniejsze jednostki składowe i posiadają tzw. człon kierowniczy w postaci kierowników komórek organizacyjnych<sup>699</sup>, którzy podlegają bezpośrednio dyrektorowi lub jego zastępcy. Agencja składa się z siedmiu działów i jednego samodzielnego stanowiska pracy. Pod względem podległości wyróżnia się działy podlegające bezpośrednio Dyrektorowi PARPA (dział audytu i administracji, dział prawny, dział ekonomiczno-finansowy oraz dział lecznictwa odwykowego i programów medycznych, a także samodzielne stanowisko pracy do spraw kadrowych) oraz działy podległe zastępcy dyrektora (dział do spraw rodziny i młodzieży, dział programów lokalnych, dział edukacji publicznej, analiz i współpracy z zagranicą). Pracą każdego z wymienionych działów kieruje kierownik, do którego zadań należy: nadzór nad sprawną i terminową realizacją zadań podległej komórki, rozstrzyganie o sposobie załatwienia spraw oraz sprawowanie nadzoru nad ich wykonywaniem, nadzór nad zgodnym z prawem i terminowym wykonywaniem przez pracowników powierzonych im zadań i obowiązków, opracowywanie projektów zakresów czynności dla pracowników kierowanej komórki organizacyjnej, współuczestniczenie w realizacji zadań realizowanych przez daną komórkę organizacyjną, przygotowywanie sprawozdań i informacji dotyczących pracy komórki organizacyjnej. Ponadto kierownik może występować z wnioskiem do dyrektora w sprawach dotyczących stosunków pracy pracowników kierowanej komórki organizacyjnej. Oprócz tego kierownik może zostać zobligowany do wykonania innych zadań zleconych przez Dyrektora<sup>700</sup>.

#### **4. Zadania i kompetencje Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych**

Podstawowym celem działania Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jest inicjowanie i doskonalenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych w Polsce oraz pomoc i współdziałanie z organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową, ustawowo zobowiązaną do realizowania programów profilaktycznych i naprawczych w społecznościach lokalnych<sup>701</sup>. Zgodnie z art. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi do zadań Agencji należy w szczególności:

**698** A. Tomasiak (w.): B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkievicz, *Administracja publiczna...*, 2012, Legalis.

**699** I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, doktryna, orzecnictwo*, Zakamycze 2002, s. 67.

**700** Statut PARP

**701** <http://www.parpa.pl>, [dostęp na dzień: 01 maja 2013r.].

- 1) przygotowywanie projektu Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz projektu podziału środków na jego realizację<sup>702</sup>;
- 2) opiniowanie i przygotowywanie projektów aktów prawnych oraz planów działań w zakresie polityki dotyczącej alkoholu i problemów alkoholowych;
- 3) prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej, opracowywanie ekspertyz oraz opracowywanie i wdrażanie nowych metod profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych;
- 4) udzielanie merytorycznej pomocy samorządom, instytucjom, stowarzyszeniom i osobom fizycznym, realizującym zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz zlecanie i finansowanie realizacji tych zadań;
- 5) współpraca z organami samorządu województw i pełnomocnikami, o których mowa w art. 4 ust. 3 tj. pełnomocnikami powoływanymi przez zarządy województw w celu realizacji wojewódzkiego programu profilaktyk i rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej.
- 6) koordynacja i inicjowanie działań zwiększających skuteczność i dostępność leczenia odwykowego;
- 7) zlecanie i finansowanie zadań związanych z rozwiązywaniem problemów alkoholowych;
- 8) współpraca z organizacjami i instytucjami międzynarodowymi prowadzącymi działalność w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych;
- 9) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 131 (zakaz reklamowania i promowania napojów alkoholowych, z wyjątkiem piwa) i art. 15 (zakaz sprzedaży alkoholu osobom do lat 18 oraz osobom nietrzeźwym, a także na kredyt lub pod zastaw) ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego<sup>703</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje przygotowywanie przez Agencję projektu Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Program ten stanowi swoiste ramy dla realizacji innych zadań nałożonych na Agencję, jest również źródłem jej szczegółowych celów i zadań. Przygotowany projekt Narodowego Programu przedkładać jest Radzie Ministrów w celu zatwierdzenia. Przyjęty Program nie stanowi jednak źródła prawa powszechnie obowiązującego, lecz jest to akt prawa wewnętrznego. Jego adresatami są organy, podmioty oraz instytucje administracji publicznej, na których ciąży ustawowy obowiązek realizacji polityki państwa w przedmiocie wychowania w trzeźwości i zapobiegania alkoholizmowi<sup>704</sup>. Stanowi on bazę dla realizacji spójnej polityki antyalkoholowej i zapobiegania negatywnym konsekwencjom jego używania. PARPA koordynuje realizację Narodowego Programu. Do jej zadań w zakresie wykonania Narodowego Programu należy: przygotowanie projektu Programu, zbieranie danych monitorujących przebieg Programu zawartych w sprawozdaniach z realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przesyłanych corocznie do PARPA, a także zawartych w zestawieniach statystycznych opartych na analizie ankiet<sup>705</sup>.

System zapobiegania i rozwiązywania problemów alkoholowych, który został opisany w Narodowym Programie oparty jest na trzech wzajemnie uzupełniających się programach działań realizowanych na różnych szcze-

**702** O czym będzie mowa w dalszej części referatu.

**703** T.j. Dz. U. 1982 Nr 35 poz. 230 ze zm.

**704** A. Tomasiak (w.): B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, Warszawa 2012, s. 1677-1678.

**705** <http://www.parpa.pl>, [dostęp na dzień: 01 maja 2013r.].

blach administracji. I tak wyróżnia się: 1. Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych uchwalane każdego roku przez organy stanowiące gmin i realizowane przez ich organy wykonawcze. W ustawie zostały określone najważniejsze kategorie zadań, które w ramach gminnego programu powinny realizować samorządy oraz wskazano źródło finansowania tych zadań. 2. Wojewódzkie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych realizowane przez samorządy województw. 3. Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wskazujący zadania realizowane przez organy administracji rządowej i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Agencja koordynuje realizację pięcioletniego Programu, a także integruje wszystkie trzy obszary działań – centralny, wojewódzki i gminny – formułując spójne dla nich kategorie zagadnień i cele strategiczne. Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011-2015 finansowany jest z budżetów jego realizatorów. Zgodnie z art. 11 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi na wydatki związane z realizacją Narodowego Programu przeznacza się corocznie z budżetu państwa środki w wysokości 1% podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych. Finansowanie programu na poziomie wojewódzkim oraz gminnym odbywa się, oprócz środków własnych, ze środków pobranych z tytułu opłat określonych w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Na poziomie samorządu wojewódzkiego są to środki uzyskane przez samorządy wojewódzkie z opłat za korzystanie z zezwoleń na hurtowy obrót napojami o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwem, a także napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu. Z kolei na poziomie samorządu gminnego są to środki pochodzące z gminnych opłat za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż alkoholu<sup>706</sup>.

Kolejnym zadaniem PARPA zasługującym na dokładniejsze omówienie jest uprawnienie do występowania przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego. Na mocy noweli z 27 kwietnia 2001 roku<sup>707</sup> dyrektor Agencji uzyskał możliwość wnoszenia do sądu i popierania aktu oskarżenia, a tym samym stał się reprezentantem interesu publicznego. W tym miejscu należy zastanowić się czy takie poszerzenie uprawnień jednostki budżetowej, jaką stanowi Agencja jest celowe? Nie trudno zauważyć, że zachodzi tu powielanie kompetencji takich organów jak prokuratura czy policja, które zostały utworzone w celu zwalczania przestępczości. Agencji, na której ciąży ogromna liczba innych obowiązków, niewątpliwie trudno realizować dodatkowe, niebanalne przecież zadanie występowania w roli oskarżyciela publicznego. Należy zwrócić uwagę na fakt, że do tej pory w regulaminie organizacyjnym Agencji wśród obowiązków należących do działu prawnego nie znalazł się obowiązek prowadzenia postępowań przygotowawczych. Ponadto warto odnotować, że osoba piastująca stanowisko dyrektora Agencji nie musi posiadać wykształcenia prawniczego. Podsumowując powyższe rozważania nasuwa się wniosek iż, nałożenie na Agencję omawianej kompetencji trudno uznać za celowe i zasadne ze względu na brak kwalifikacji Dyrektora<sup>708</sup>.

W ramach zadań nałożonych przez ustawodawcę PARPA realizuje liczne programy o charakterze profilaktycznym i naprawczym. W ostatnich latach zrealizowano ich dziesięć, wśród nich można wyróżnić m.in. pro-

**706** <http://www.parpa.pl>, [dostęp na dzień: 01 maja 2013r.].

**707** Dz. U. 2001 Nr 60, poz. 610

**708** A. Tomasiak (w:) B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Administracja publiczna..., 2012, Legalis.



gram „Zwiększanie dostępności i skuteczności pomocy terapeutycznej dla osób uzależnionych od alkoholu i członków ich rodzin”. Celem tego programu było zwiększenie liczby profesjonalnie przygotowanych terapeutów uzależnień i udoskonalenie programów kształcenia; zwiększenie liczby certyfikowanych specjalistów psychoterapii uzależnień i instruktorów terapii uzależnień; zwiększenie jakości i dostępności usług terapeutycznych dla osób uzależnionych od alkoholu, osób współuzależnionych i członków rodzin oraz zwiększenie orientacji w zakresie przepisów prawnych i innych regulacji wśród pracowników lecznictwa odwykowego oraz współdziałających z nimi partnerów (np. samorządy terytorialne)<sup>709</sup>.

Kolejny program o nazwie „Wdrażanie do systemu ochrony zdrowia metod wczesnej diagnozy i interwencji wobec pacjentów nadużywających alkoholu” miał na celu wprowadzenie tematyki uzależnienia od alkoholu do programów uczelni medycznych i szkół pielęgniarstwa, rozpowszechnianie wśród pracowników podstawowej opieki zdrowotnej i lekarzy rodzinnych wiedzy o metodach wczesnej diagnozy i krótkiej interwencji, a także rozpowszechnienie wśród pacjentów opieki zdrowotnej informacji na temat wpływu alkoholu na zdrowie<sup>710</sup>.

Adresatami programów realizowanych przez Agencję są nie tylko osoby zawodowo zajmujące się problemami alkoholizmu, ale także nauczyciele i wychowawcy szkolni oraz osoby pracujące z dziećmi alkoholików w świetlicach socjoterapeutycznych i opiekuńczo-wychowawczych. To właśnie do nich skierowane zostały dwie kolejne inicjatywy PARPA o nazwie: „Rozwijanie profilaktyki szkolnej, rodzinnej i środowiskowej w zakresie problemów alkoholowych” oraz „Dokształcanie i rozwijanie form i metod pomocy psychologicznej i socjoterapeutycznej dla dzieci z rodzin alkoholowych”. Miały one za zadanie dostarczyć nauczycielom, wychowawcom oraz pracownikom świetlic socjoterapeutycznych wiedzę na temat nowoczesnych strategii profilaktycznych, doskonalić kompetencje nauczycieli w ramach pracy profilaktycznej z młodzieżą i rodzicami, poszerzyć wiedzę i zwiększyć kompetencje rodziców w zakresie profilaktyki rodzinnej, upowszechnić technologię pracy z dziećmi alkoholików przebywających w Domach Dziecka, a także zwiększyć dostępności placówek socjoterapeutycznych dla dzieci alkoholików. Programy te swoim zasięgiem objęły także edukację młodzieży, która dotyczyła zagrożeń i strat jakie niesie ze sobą picie alkoholu<sup>711</sup>.

W celu skutecznego rozpowszechniania wiedzy na temat szkód, jakie alkohol wyrządza w organizmie człowieka oraz problemów i patologii, które implikuje nadmierne jego spożywanie Agencja organizuje liczne kampanie społeczne oraz happeningi czy pikniki rodzinne. W 1997 roku PARPA jako pierwsza zorganizowała społeczną kampanię edukacyjną poruszającą problem przemocy w rodzinie „Powstrzymać przemoc domową”. Celem kampanii było podniesienie świadomości społecznej na temat tej patologii. Efektem zaś uruchomienie ponad stu lokalnych placówek zajmujących się świadczeniem pomocy ofiarom przemocy. Ponadto udało się przeszkolić w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie ponad 2,5 tysiąca osób, w tym policjantów, psychologów, pracowników pomocy społecznej.

Adresatami dwóch innych kampanii współorganizowanych ze Związkiem Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego: „Alkohol nieletnim dostęp wzbroniony” część I i część II przeprowadzonych odpowiednio w latach 2003 i 2004-2005 byli dorośli konsumenci alkoholu,

sprzedawcy, właściciele sklepów, pubów, kawiarni i restauracji. Akcja miała zachęcić wymienione

**709** <http://www.parpa.pl>, [dostęp na dzień: 02 maja 2013r.].

**710** Ibidem.

**711** <http://www.parpa.pl>, [dostęp na dzień: 02 maja 2013r.].

podmioty do legitymowania młodych osób chcących zakupić alkohol, a jej celem było zmniejszenie sprzedaży tej używki osobom nieletnim, a także wywarcie wpływu na postawę sprzedawców i świadków nabywania alkoholu przez nieletnich. W drugą edycję omawianej kampanii została dodatkowa włączona tzw. Linia Nieobojętnych. Dzwoniąc pod wskazany numer możliwe było zgłaszanie nieprawidłowości związanych ze sprzedażą alkoholu, a także uzyskanie informacji o przepisach prawa regulujących omawianą kwestię. W kampanii wzięło udział ponad 600 samorządów gminnych<sup>712</sup>.

Inną akcją, na którą warto zwrócić uwagę była kampania „Cięża bez alkoholu” skierowana nie tylko do kobiet w ciąży i tych, które planują macierzyństwo, ale także do całego społeczeństwa. Patronat nad nią objęli Minister Zdrowia, Polskie Towarzystwo Ginekologiczne oraz Światowa Organizacja Zdrowia. Kampania promowała abstynencję w czasie ciąży. Jej celem było zwiększenie wiedzy na temat szkodliwego wpływu alkoholu na płód oraz wiedzy na temat Płodowego Zespołu Alkoholowego (FAS). Problem spożywania alkoholu przez kobiety w ciąży był również tematem pikników rodzinnych zorganizowanych przez PARPA z okazji Światowego Dnia FAS<sup>713</sup>.

Omawiając zadania Agencji nie sposób pominąć wsparcia merytorycznego i pomocy prawnej, jakich udziela samorządom oraz gminnym komisjom rozwiązywania problemów alkoholowych. Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych to samodzielne, społeczne lub społeczno-zawodowe, kolegialne organy samorządu gminnego wyspecjalizowane w sprawach przeciwdziałania zjawisku alkoholizmu w gminie<sup>714</sup>. PARPA współpracuje z samorządami w ramach specjalnego programu „Wspieranie społeczności lokalnych w rozwiązywaniu problemów alkoholowych i przeciwdziałanie nietrzeźwości w miejscach publicznych”. Pomoc ta w głównej mierze polega na wspieraniu samorządów gminnych w tworzeniu i realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, wsparciu gmin w podejmowaniu decyzji i w sferze działań związanych z wydawaniem i cofaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, tworzeniem prawa miejscowego związanego z lokalną polityką ograniczania dostępności alkoholu. Ponadto Agencja, poprzez szkolenia, udziela wsparcia pełnomocnikom ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz członkom gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w zdobywaniu niezbędnej wiedzy dla realizacji zadań wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Szkolenia mają na celu podniesienie kompetencji członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w zakresie rozpoznawania przemocy w rodzinach z problemem alkoholowym, prowadzenia rozmów z osobami stosującymi przemoc i nadużywającymi alkoholu oraz uruchamiania działań w ramach procedury „Niebieskiej Karty”<sup>715</sup>.

Dodatkowo PARPA wspiera, opiniuje i pracuje nad pojawiającymi się projektami nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, czuwa nad realizacją gminnych programów, przygotowuje sprawozdania i opracowania odnoszące się do kwestii realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości<sup>716</sup>.

<sup>712</sup> Ibidem.

<sup>713</sup> <http://www.parpa.pl>, [dostęp na dzień: 02 maja 2013r.].

<sup>714</sup> D. Lebowa, W. Maciejko, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 2011, s. 9.

<sup>715</sup> <http://www.parpa.pl>, [dostęp na dzień: 02 maja 2013r.].

<sup>716</sup> Ibidem.

Podsumowując zadania realizowane przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na tle funkcji, jakie spełnia administracja publiczna można stwierdzić, że są one wykonywane zarówno w ramach administracji świadczącej, np. udzielanie merytorycznej pomocy samorządom, stowarzyszeniom, i instytucjom jak też regulacyjnej, np. zlecanie i finansowanie zadań dotyczących rozwiązywania problemów alkoholowych. Ponadto PARPA podejmuje działania na rzecz obsługi funkcji rządzenia władzy wykonawczej, tj. Prezydenta RP, Rady Ministrów i poszczególnych ministrów poprzez przygotowywanie projektów aktów prawnych i planów działań w zakresie dotyczącym problemów alkoholowych<sup>717</sup>.

Konkludując należy podkreślić iż funkcjonowanie agencji państwowych spotyka się dziś z ostrą krytyką<sup>718</sup>, zarzuca im się m.in. generowanie kosztów związanych z utrzymaniem administracji publicznej i postuluje się przekazanie ich zadań poszczególnym ministerstwom. Krytykowane jest również rozmycie odpowiedzialności za zadania wykonywane przez agencje. Kolejnym zarzutem stawianym pod ich adresem jest upolitycznienie i obsadzanie stanowisk aktywnymi działaczami partyjnymi. Trudno jednak generalizować. Sami oponenci przyznają bowiem, że część agencji państwowych dobrze realizuje swoje zadania, a kwestią sporną pozostaje ilość pieniędzy przeznaczanych na ich funkcjonowanie.

Niewątpliwie alkoholizm jest problemem społecznym a jego zwalczanie obowiązkiem państwa. Nie sposób realizować tego zadania bez instytucji o charakterze centralnym, która stanowi swego rodzaju centrum dowodzenia. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jest jedną z tych agencji, która bardzo dobrze wypełnia nałożone przez ustawodawcę zadania. Dotychczas wszystkie programy i kampanie społeczne, których inicjatorem była PARPA miały nieoceniony wkład dla podnoszenia świadomości obywateli na temat alkoholizmu i związanych z nim problemów. Nie trzeba nikogo przekonywać, że to właśnie edukacja jest fundamentem i kluczem do poprawy kondycji polskiego społeczeństwa. Toteż trudno płynące z działalności Agencji zyski przeliczać na pieniądze, bowiem trzeźwe i świadome społeczeństwo to najcenniejszy kapitał każdego państwa.

**717** I. Skrzydło-Niznik, G. Zalas, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, doktryna, orzecznictwo, Zakamycze 2002, s. 62.

**718** Zob. stanowisko Prof. Marcina Króla, <http://wiadomosci.dziennik.pl>, [dostęp na dzień: 02 maja 2013r.].